

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Sejak tahun 1999, Indonesia menganut sistem pemerintahan desentralisasi atau biasa disebut sebagai era otonomi daerah. Sebelumnya, Indonesia menganut sistem pemerintahan yang bersifat sentralistik yang pada saat itu menimbulkan ketidakadilan di seluruh daerah. Kebijakan desentralisasi fiskal tertuang dalam Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kedua Undang-undang di bidang otonomi daerah tersebut telah menetapkan pemberian kewenangan otonomi dalam wujud otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah. Kemudian, dengan diberlakukannya UU tersebut memberikan peluang bagi daerah untuk meningkatkan potensi lokal dan meningkatkan kinerja keuangannya untuk mewujudkan kemandirian daerah. Pemerintah daerah otonom mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Otonomi daerah merupakan peluang dan sekaligus juga sebagai tantangan. Pertimbangan terselenggaranya Otonomi Daerah adalah perkembangan kondisi di dalam negeri yang mengindikasikan bahwa rakyat menghendaki keterbukaan dan kemandirian. Kemudian, tujuan

otonomi daerah adalah mempercepat pertumbuhan ekonomi dan pembangunan daerah, mengurangi kesenjangan antar daerah dan meningkatkan kualitas pelayanan publik agar lebih efisien dan responsif terhadap kebutuhan, potensi maupun karakteristik di daerah masing-masing. Hal ini ditempuh melalui peningkatan hak dan tanggung jawab pemerintah daerah untuk mengelola rumah tangganya sendiri dengan sedikit campur tangan dari pemerintah pusat. Disisi lain otonomi juga sebagai tantangan bagi Pemerintah Daerah dalam mengurangi ketergantungan kepada Pemerintah Pusat, dan mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Dengan pemberian kewenangan otonomi menuntut daerah untuk melaksanakan pembangunan di segala bidang, terutama untuk pembangunan sarana dan prasarana umum. Pembangunan tersebut diharapkan dapat dilaksanakan secara mandiri oleh daerah baik dari sisi perencanaan, pembangunan, serta pembiayaannya. Pembangunan yang dilaksanakan akan banyak memberikan manfaat bagi daerah yaitu untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan masyarakat, mendorong perkembangan perekonomian daerah, mendorong peningkatan pembangunan daerah di segala bidang, meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan mendorong kegiatan investasi. Sumber-sumber penerimaan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi adalah Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, Lain-lain Penerimaan yang Sah.

Daerah harus mampu menggali sumber-sumber potensial yang berasal dari daerahnya sendiri melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD) untuk mengurangi ketergantungan aliran dana yang diperoleh dari pemerintah pusat. Mengingat salah satu ukuran kemandirian suatu daerah di daerah otonomi adalah ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin. PAD adalah sumber pembiayaan Pemerintah Daerah yang peranannya sangat tergantung kepada kemampuan dan kemauan daerah dalam menggali potensi yang ada di daerah. Sumber-sumber PAD terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan lainnya yang dipisahkan (laba BUMD), lain-lain PAD yang sah seperti penjualan aset tetap daerah dan jasa giro. Dalam upaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, dibutuhkan suatu struktur industri yang mantap beserta obyek pajak dan retribusi yang taat.

Gambaran citra kemandirian daerah dalam berotonomi daerah dapat diketahui melalui seberapa besar kemampuan sumber daya keuangan daerah tersebut agar mampu membangun daerahnya. Kemandirian keuangan daerah menunjukkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah.

Sehubungan dengan hal itu, pajak daerah dan retribusi daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna

membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah untuk menetapkan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Sumber-sumber penerimaan daerah yang potensial harus digali secara maksimal, namun tentu saja di dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk diantaranya adalah pajak daerah dan retribusi daerah yang memang telah sejak lama menjadi unsur pendapatan asli daerah yang utama.

Di era otonomi ini diharapkan daerah menjadi mandiri dalam pengelolaan kewenangannya. Hal ini ditandai dengan makin kuatnya Kapasitas Fiskal atau Pendapatan Asli Daerah serta Dana Bagi Hasil. Daerah yang mungkin masih kekurangan dana diberi bantuan dari pemerintah pusat dalam bentuk Dana Perimbangan. Akan tetapi tujuan pelaksanaan otonomi adalah mewujudkan Kapasitas Fiskal Daerah (KFD) yang kuat dalam menciptakan kemandirian daerah. Kemandirian keuangan suatu daerah harus mampu mengatur dan mengelola segala bentuk penerimaan dan pembiayaannya tanpa harus tergantung pemerintah pusat.

Persoalan kemandirian keuangan pemerintah daerah ini menjadi tantangan yang tidak ringan bagi daerah disebabkan oleh masalah makin membengkaknya biaya yang dibutuhkan pemerintah daerah untuk pelayanan publik (*fiscal need*), sementara laju pertumbuhan penerimaan daerah (*fiscal capacity*) tidak mencukupi. Oleh karena itu pemerintah daerah harus melakukan upaya peningkatan kapasitas fiskal daerah (*fiscal capacity*) untuk mengurangi ketergantungan terhadap pembiayaan dari

pusat. Peningkatan kapasitas fiskal daerah ini pada dasarnya adalah optimalisasi sumber-sumber penerimaan daerah yang merupakan indikator bagi pengukuran tingkat kemampuan keuangan daerah itu sendiri.

Selama ini sumber dana Pendapatan Daerah pada APBD Provinsi Bengkulu masih sebagian besar berasal dari Dana Perimbangan (Transfer) yang terdiri dari Bagi Hasil Pajak, Bagi Hasil Bukan Pajak/ Sumber Daya Alam, DAU dan DAK serta Lain-lain Pendapatan yang terdiri dari Pendapatan Hibah, Pendapatan Dana Darurat dan Pendapatan lainnya, seperti terlihat pada Tabel I.1 sebagai berikut:

**Tabel I.1**

**Perkembangan Pendapatan Daerah dalam APBD Provinsi Bengkulu Tahun  
2005-2009**

(Dalam rupiah)

TA	ANGGARAN	TOTAL	DANA	LAIN-LAIN	REALISASI	%
	PAD	PENDAPATAN	PERIMBANGAN	PENDAPATAN	PAD	PAD/
		DAERAH	(TRANSFER)			Transfer
1	2	3	4	5	6	7
2005	125,925,771,480.00	391,315,589,096.19	254,143,754,371.00	15,006,240,000.00	122,165,594,725.19	45.39
2006	172,957,208,978.00	556,308,031,525.43	391,160,410,382.34	46,831,318.00	165,100,789,825.09	42.20
2007	202,644,315,023.77	765,422,620,424.77	445,656,243,502.00	110,000,000,000.00	209,766,376,922.77	37.75
2008	322,037,372,853.00	1,082,518,266,435.03	529,784,756,848.00	263,655,250,000.00	289,078,259,587.03	36.43
2009	413,570,042,372.65	914,357,986,547.18	589,497,875,916.34	37,078,530,000.00	287,781,580,630.84	45.93

Sumber: Biro Pengelolaan Keuangan Setda Provinsi Bengkulu

Berdasarkan Tabel I.1, dapat dilihat bahwa PAD Provinsi Bengkulu tahun 2005-2009 masih lebih kecil daripada Dana Transfer (Dana Perimbangan) sehingga menggambarkan bahwa Pemerintah Provinsi Bengkulu belum mandiri. Padahal kemandirian keuangan merupakan hal yang sangat penting dalam pelaksanaan otonomi daerah, karena dengan kemandirian berarti suatu daerah itu sudah berdaya atau belum dalam pelaksanaan otonomi daerah, dengan begitu daerah yang sudah mandiri atau berdaya, sama artinya dengan daerah tersebut sudah bisa menghidupi sendiri kebutuhan dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Penyidik Kejaksaan Tinggi Papua menemukan fakta baru dalam penyalahgunaan pajak daerah di Kabupaten Waropen, Papua, tahun anggaran 2008 hingga tahun 2010. Penyidik menemukan kerugian negara bertambah dari Rp 139 miliar menjadi Rp 143 miliar. Menemukan tambahan kerugian negara hingga Rp 143 miliar dari penyalahgunaan pajak daerah yang terdiri dari Pajak Bumi Bangunan dan Pajak Sumber Daya Alam dari tahun 2008 hingga 2010 di Pemkab Waropen. Mantan Kepala Bagian Keuangan Pemkab Waropen, Robert Fonataba yang telah berstatus tersangka sejak 7 Maret lalu mengumpulkan dana pajak daerah di rekening pribadinya. Selain itu, mantan Bupati Waropen berinisial OJR juga memindahkan dana pajak sebesar Rp 30 miliar ke rekeningnya. Uang pajak pada rekening Fonataba digunakan untuk dana operasional sejumlah instansi di lingkup Pemkab Waropen dan kepentingan pribadinya.

Perbuatan Fonataba tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Keuangan. Seharusnya dana pajak daerah disimpan di rekening milik Pemkab Waropen dan penggunaannya melalui sejumlah prosedur, seperti penyusunan dokumen pelaksanaan anggaran (DPA).

Sekretaris Daerah Pemkab Waropen Melianus Aiwui menegaskan bahwa pihaknya mendukung penuh penyidik Kejati Papua untuk mengungkap kasus penyalahgunaan dana pajak daerah tersebut. Hal itu dikarenakan, dana tersebut sangat bermanfaat untuk pembangunan di Waropen. Dampak dari kasus ini telah menghambat pembangunan sarana prasarana yang sangat dibutuhkan masyarakat (Kompas.id, 2017 diakses pada 5 Agustus 2017).

Realisasi capaian pajak hotel Kota Yogyakarta pada 2014 sulit memenuhi target. Hingga Oktober, dari target Rp88 miliar, capaian yang diraih baru 73,3% atau senilai Rp64,57 miliar. Sementara mempertimbangkan, perolehan dua bulan terakhir, rata-rata pemasukan pajak hotel dan restaurant hanya mencapai Rp7 miliar perbulan. Sehingga jika dua bulan di akhir 2014 hanya ada pemasukan Rp14 miliar, realisasi pemasukan pajak hotel hingga akhir tahun hanyalah sekira Rp78 miliar. Kalau dihitung berdasarkan trend statistik, kemungkinan hanya mencapai Rp78 miliar. Sementara targetnya Rp88 miliar. Tidak terpenuhinya target pajak hotel dan restaurant dipengaruhi oleh tinggi ekspektasi terhadap banyaknya pembangunan hotel baru. Hal tersebut menyebabkan, pada

proses pembahasan anggaran, muncul harapan pemasukan yang cukup tinggi dari pajak hotel. Namun demikian, karena kondisi teknis banyak hotel yang ditargetkan beroperasi di tahun ini, mengalami proses kemunduran. Karena operasional mundur, maka pemasukan jadi mundur sehingga harapan ada pemasukan menjadi tidak ada. Jika dibanding realisasi pajak hotel tahun lalu, dalam APBD 2014 terjadi peningkatan target hingga Rp20 miliar. Pada tahun anggaran 2013, realisasi pajak hotel sebesar Rp68 miliar dan tercatat mampu melebihi target yang ditetapkan (sindonews.com, 2014 diakses pada 5 Agustus 2017).

Dinas Kebersihan Kota Medan tahun ini diberikan target pendapatan asli daerah (PAD) sebesar Rp25 miliar dari retribusi sampah masyarakat. Namun, target itu sepertinya gagal dicapai mengingat hingga Desember realisasinya baru 73,41%. Berdasarkan realisasi perolehan PAD dari wajib retribusi sampah (WRS) yang dikutip Dinas Kebersihan Medan, hingga Desember baru sekitar Rp18,3 miliar atau 73,41% dari target keseluruhan. Penetapan target PAD Dinas Kebersihan sudah berdasarkan beberapa pertimbangan, terutama mengenai jumlah WRS yang ada di Kota Medan.

Apabila satuan kerja perangkat daerah (SKPD) itu bekerja maksimal, target tersebut sangat mudah dicapai. Kenyataannya saat ini banyak petugas Dinas Kebersihan tidak mampu mengangkut sampah masyarakat yang berada di dalam gang, sehingga masyarakat enggan membayar retribusi sampah. Itu baru masyarakat biasa, banyak juga WRS



yang masuk kelas 1 mengeluh bahwa sampahnya tidak secara rutin diangkut Dinas Kebersihan, padahal biaya yang dikutip setiap bulan tergolong cukup besar (sindonews.com, 2014 diakses pada 16 Juli 2017).

Menurut Ester Sri Astuti dan Joko Tri Haryanto (2006), dalam penelitiannya tentang Kemandirian Daerah: Sebuah Perspektif dengan Metode Path Analysis menyatakan bahwa esensi utama dari pelaksanaan otonomi daerah adalah mewujudkan kemandirian daerah, dari hasil olah data dengan menggunakan Metode Path Analysis dari 4 variabel yang dipilih untuk mendukung terwujudnya Kapasitas Fiskal Daerah yang kuat sebagai pencerminan kemandirian daerah yaitu Pajak Daerah, Retribusi Daerah, PDRB jasa serta Bagi Hasil Pajak, didapatkan bahwa variabel Pajak Daerah (PD) dan Bagi Hasil Pajak (BHP) memiliki hubungan signifikan terhadap Kapasitas Fiskal Daerah. Sementara itu variabel Retribusi Daerah dan PDRB jasa tidak terbukti mempengaruhi Kapasitas Fiskal Daerah secara signifikan.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Kemandirian Keuangan Daerah di Seluruh Provinsi di Indonesia 2011-2015”**. Perbedaan penelitian ini dari penelitian sebelumnya adalah jika penelitian sebelumnya meneliti pada tingkat kota, sedangkan penelitian ini meneliti pada provinsi di seluruh Indonesia.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan penjelasan latar belakang penulisan, terdapat beberapa masalah yang muncul terkait Kemandirian Keuangan Daerah. Identifikasi masalah tersebut sebagai berikut:

1. Kerugian dalam penyalahgunaan pajak daerah bertambah.
2. Realisasi pajak daerah meleset dari target yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.
3. Berdasarkan realisasi perolehan Pendapatan Asli Daerah dari retribusi daerah gagal memenuhi target.

## **C. Pembatasan Masalah**

Dari identifikasi masalah tersebut, terdapat beberapa masalah yang muncul. Maka peneliti akan membatasi masalah dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Objek dalam penelitian ini adalah provinsi yang ada di Indonesia dari tahun 2011-2015.
2. Sampel yang diteliti yaitu Laporan Realisasi Anggaran seluruh provinsi di Indonesia dari tahun 2011-2015.
3. Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah digambarkan dengan menggunakan rasio yaitu Rasio Kemandirian Keuangan Daerah.
4. Determinan yang digunakan sebagai pengaruh terhadap fenomena Kemandirian Keuangan Daerah adalah Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

5. Pajak daerah digambarkan dengan besar kecilnya pajak daerah dibandingkan dengan total pendapatan yang diperoleh daerah.
6. Retribusi daerah digambarkan dengan besar kecilnya retribusi daerah dibandingkan dengan total pendapatan yang diperoleh daerah.

#### **D. Rumusan Masalah**

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah variabel pajak daerah berpengaruh terhadap kemandirian keuangan daerah seluruh propinsi di Indonesia?
2. Apakah variabel retribusi daerah berpengaruh terhadap kemandirian keuangan daerah seluruh propinsi di Indonesia?
3. Apakah variabel pajak daerah dan retribusi daerah berpengaruh terhadap kemandirian keuangan daerah seluruh propinsi di Indonesia?

#### **E. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak. Adapun hasil penelitian ini memiliki kegunaan sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi pengembangan ilmu akuntansi. Hasil penelitian ini dapat dijadikan referensi bagi penelitian selanjutnya yang ingin meneliti mengenai ilmu akuntansi, serta menjadi rujukan penelitian berikutnya tentang kemandirian keuangan daerah. Mengkonfirmasi hasil penelitian sebelumnya yang

memberikan perbedaan hasil antara pengaruh variabel independen terhadap variabel dependennya.

## 2. Kegunaan Praktis

- a. Bagi peneliti, penelitian ini untuk menambah wawasan dan pengetahuan yang lebih luas tentang pengaruh pajak daerah dan retribusi daerah terhadap Kemandirian Keuangan Daerah pada Seluruh Provinsi di Indonesia.
- b. Bagi Pemerintah Daerah, hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai masukan informasi berupa bukti empiris tentang pengaruh pajak daerah dan retribusi daerah terhadap Kemandirian Keuangan Daerah pada Pemerintah Seluruh Provinsi di Indonesia, dan juga sebagai bahan masukan dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pemerintah Seluruh Provinsi di Indonesia di tahun-tahun yang akan datang.
- c. Bagi Pemerintah Pusat, hasil penelitian ini sebagai salah satu bahan pengambilan keputusan dalam hal penilaian keberhasilan implementasi otonomi Daerah pada Pemerintah Provinsi di Indonesia, apakah sudah menjalankan tanggung jawabnya dengan baik atau belum.
- d. Bagi Calon Peneliti, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai salah satu referensi untuk penelitian lebih lanjut, terutama mahasiswa yang melakukan penelitian yang berkaitan

dengan pengaruh pajak daerah dan retribusi daerah terhadap Kemandirian Keuangan Daerah, sehingga penelitian selanjutnya dapat menyempurnakan penelitian ini.